



إصلاحات جديدة تعالج تحديات قديمة في ألمانيا وتخلق تحديات جديدة

مارتن برجي Martin Burgi

ت تكون الحكومة في ألمانيا على المستوى المحلي من بلدات (counties) وبلديات. تعرف المادة ٢٨ من الدستور، وهو ما يسمى بالقانون الأساسي (BL)، بحقهم في الحكم الذاتي من حيث المبدأ. كما تحتوي دساتير الوحدات المكونة في ألمانيا، وهي ستة عشر ولاية *Länder* ، على نصوص مشابهة. وعلى الرغم من أن رؤساء البلديات والإداريين في بلدات قد تم انتخابهم، ومجالسهم البلدية، ديمقراطياً، إلا أن السلطات التشريعية الحقيقة محصورة فقط في البرلمانات الفدرالية والولايات *Länder*.

تعتبر السلطات المحلية، في المقابل، تنفيذية. وتتصدّى القوانين التشريعية التي تقرّها برلمانات الولايات *Länder* على الهيكلية التنظيمية لهذه السلطات المحلية.

بالتفصيل، كما أن غالبية نشاطات الحكومات المحلية تكون خاضعة إلى حد كبير لتشريعات الولايات *Länder* أو الحكومة الفدرالية. وتتجدر الإشارة إلى أن السلطات المحلية لها شخصية هجينة، إذ أنها لا تعمل فقط كوحدات مستقلة ذاتياً بل، واعتماداً على الموضوع الذي تناقصه، تعتبر أيضاً في الترتيب الأدنى من إدارة الولايات *Länder*. وهي بصفتها الثانية هذه، تكون السلطات المحلية خاضعة لأوامر مفصلة من سلطات الولايات *Länder*. إن مجرد حجم التشريعات الفدرالية وتشريعات الولايات *Länder*، والتي اشتغل الكثير منها من التشريع الخاص بالاتحاد الأوروبي، يحد إلى حد بعيد السلطات المحلية وحقها في الحكم الذاتي. ومع ذلك، فإن المادة ٢٨ (٢) من القانون الأساسي تعطي الحكومات المحلية مكانة قانونية وسياسية قوية نسبياً، باعتبارها مبدأً وارداً في الدستور ومقبولاً على نطاق واسع.

تتمتع السلطات المحلية، من حيث المبدأ، بالحق في أن تحكم نفسها فيما يخص كل القضايا ذات الأهمية بالنسبة للمجتمع المحلي. كما أنها من الممكن أن تقوم أيضاً بالاختيار بين أشكال التعاون المختلفة لتقديم الخدمات والمهام الإدارية معاً. كما أن الحكومات المحلية أيضاً مسؤولة، إلى حد ما، عن مواردها المالية ولها الحق الراسخ دستورياً في أن يكون لها مصدر عائدات ضريبية خاص بهم، وهي الضرائب التجارية وضرائب الممتلكات. وفيما عدا ذلك، فإنها تقترن إلى الحق في فرض ضرائب جديدة أو جباية الضرائب بأنفسهم. إنهم، في الحقيقة، معتمدون مالياً بشكل كامل على القرارات التي يتم اتخاذها على المستوى الفدرالي، الذي لديه السلطة القانونية على الضرائب وكيفية تقاسمها.

وإنه ليس مستغرباً، وبالتالي، أن تكون الأمور المالية هي إحدى القضايا الكبيرة للحكومات المحلية اليوم التي طالبت بإدخال التحسينات على وضعها المالي مراراً وتكراراً.

ولكن الحكومة الفدرالية تميل إلى جباية تلك الضرائب التي توفر الدخل الإضافي لها فقط. وفي المقابل، تراجعت الضريبة التجارية التي تخدم كمصدر الدخل الرئيسي للحكومات المحلية بسبب اقتصاد ألمانيا الضعيف. وفي الوقت نفسه، أصبحت الحكومات المحلية مجبرة على أن تتولى مسؤولية متزايدة تجاه الأعمال الإدارية. وفيما نمت هذه الواجبات الإدارية، نجد أن موارد الحكومة المحلية قد استنفذت، الأمر الذي ترك لديها موجودات أقل لاستعمالها في أغراض الحكم الذاتي. وإنه ليس مستغرباً، وبالتالي، أن تكون الأمور المالية هي إحدى القضايا الكبيرة للحكومات المحلية اليوم التي طالبت بإدخال التحسينات على وضعها المالي مراراً وتكراراً.

ربما يؤدي الإصلاح الذي حدث مؤخراً للنظام الفدرالي الألماني *Föderalismusreform I* إلى بعض التحسن. لقد كان مسماحاً في الماضي للحكومة الفدرالية، بموافقة الولايات *Länder*، أن تفوض مهام معينة مباشرة إلى الحكومات المحلية بدون أن تكون مجبرة على تمويلها أو تعويض نفقاتها. وقد وافقت حكومات الولايات في كثير من الأحيان على هذه الممارسة لأنها تسهم في زيادة نفوذهم السياسي على التشريع الفدرالي. ولكن موارد الحكومة المحلية المالية عانت نتيجة لذلك. وبينما ينص الدستور المعدل على أن هذه الممارسة لم تعد شرعية بعد الآن. لا تستطيع الآن سوى حكومات الولايات *Länder* فقط أن تفوض مهام إدارية إلى السلطات المحلية. وتشترط دساتير الولايات *Länder* أن يكون هناك تعويض مالي من نوع ما يجب دفعه إلى الحكومات المحلية إذا تم تعويض مهام لها. تتأثر الحكومات المحلية، في تنظيمها السياسي، بصفة عامة، بسياسات الأحزاب الرئيسية أقل من غيرها من مستويات الحكم. فالمعارك السياسية الشديدة التي يتم خوضها عادة طبقاً للخطوط الحزبية في المستوى الفدرالي أو مستوى الولايات *Länder* لا تحدث بنفس الحدة في الحكومات المحلية. تمثل السياسة، على المستوى المحلي، لأن تكون مشحونة أيديولوجيا بشكل أقل ولكنها أكثر صلة بالقضايا المحلية تدفعها الرغبة للوصول إلى الحلول الملائمة والعملية لهذه القضايا. يكون هناك العديد من المرشحين المستقلين في الانتخابات المحلية، بالإضافة إلى روابط الناخبين التي تدعم جداول أعمال محلية محددة ليست ذات أهمية على المستوى الفدرالي أو مستوى الولايات *Länder*. وفي بعض الحالات، لا يكون لرؤساء البلديات المنتخبين ومديري المقاطعات أي انتماء حزبي سياسي أو ينتمون لحزب لا يتمتع بأغلبية في المجلس المحلي أو البلدي.

ونجد في الولايات الجديدة في شرق ألمانيا أن الوضع الدستوري للبلدات والبلديات يشابه ذلك السائد في ألمانيا الغربية. ولكن الألمان الشرقيين يميلون إلى أن يكونوا أقل انغماساً في السياسة، مما يتسبب في مشاركة ناخبيين أقل بكثير في الانتخابات المحلية مقارنة بغرب ألمانيا. وقد واجهت أحزاب سياسية ألمانية غربية كثيرة راسخة صعوبات كبيرة في تثبيت أقدامها في الولايات الجديدة.

لا تملك مناطق المدن الكبرى أي وضع قانوني معين أو تشكيلاً قانوني. لقد حظيت تاريخياً ثلاثة مدن وهي، برلين Berlin ، هامبورج Hamburg وبريمين Bremen بوضع الولاية *Länder*، ولذلك لا تثار النقاشات أو الجدل حول أي وضع قانوني خاص لها بسبب حجمها الاستثنائي وأهميتها الاجتماعية الاقتصادية. ومع ذلك، ففي مناطق مدينية أخرى أصغر حجماً لكن ليست أقل أهمية، مثل مناطق المدن الكبرى في هانوفر Hanover أو ميونيخ Munich، أو الامتدادات

العمرانية لعدة مدن كبيرة مثل رور Ruhr ، نجد أن السلطات الإدارية فيها تختلف بشكل ملحوظ وأحياناً يكون وضعها القانوني غير واضح .

تشكل قضية الحكم التعاوني صلب الجدل الألماني. ما نوع التركيبة الداخلية التي ستتناسب هذه المناطق على أفضل نحو بالنظر إلى شرعيتها الديمقراطية والدور الذي تقوم به باعتبارها أقرب مستوى حكومي إلى الناس؟ هل يجب أن تخضع مناطق المدن الكبرى، مثلاً، لحكم المدن التي تشكل هذه المناطق ومندوبيها معاً، أم هل يجب أن تشكل هذه المناطق مستوى منفصلاً وجديداً من الإدارة مع مجالسها المنتخبة انتخاباً مباشراً؟ وخلافاً لما هو الحال في الولايات المتحدة، لا تشهد ألمانيا نقاشاً عمّا إذا كان ينبغي أن تحظى بعض مناطق المدن الكبرى بالمكانة القانونية أو السياسية تجاه الفدرالية الألمانية.

تحاول الحكومات المحلية أيضاً أن تلعب دوراً أكبر في التشريع الفدرالي. وبما أنها تلعب دوراً رئيسياً في تنفيذ القوانين الفدرالية وتمتلك قدرًا كبيراً من الخبرة والمعرفة، فإنها تزيد دوراً رسمياً في عملية صنع القوانين وصوتاً في عملية تقييم تأثير هذه القوانين. ولا يزال الجدل قائماً حول ما إذا كان مثل هذا الحق الموسع في المشاركة قابلاً للتطبيق ضمن الإطار الدستوري للنظام البرلماني الحالي ذو المستويين: بوندستاج Bundestag، الذي يمثل الناخبين الألمان بالكامل، وبنديسرات Bundesrat الذي يمثل السلطة التنفيذية في الولايات *Länder*.